

Title	福祉多元主義の意義と問題
Author(s)	河村, 倫哉
Citation	大阪外国語大学論集. 24 p.71-p.84
Issue Date	2001-03-30
oa:version	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/79845
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

福祉多元主義の意義と問題

河 村 倫 哉

The Meaning of Welfare Pluralism

KAWAMURA Michiya

In the post-war period, welfare states were taken for granted by every party. But in 1970's, people said welfare state faced its crisis. To go beyond its crisis, many people pointed the importance of welfare pluralism. This theory thinks that welfare supply which used to be taken by the state has to be shared by multiple departments of welfare. But welfare pluralism has various types which are influenced by different ideological thoughts. The problem of how each department has a effective relation between them is not sufficiently discussed. So, this paper tries to think of their effective relations.

1. はじめに

戦後、福祉国家が成立したが、1970年代以降曲がり角をむかえ、近年では福祉多元主義ということがいわれている。これは、基本的には、国家だけが担っていた福祉の役割を、様々な部門間で有効なかたちで担おうというものである。しかし、福祉多元論の主張には、イデオロギー的に様々なものがあり、それぞれが互いの構想を批判している。そして、そのわりには、具体的に各部門がどのような協力関係に立つべきなのか、具体的な提言をできているものが少ない。そこで、不毛なイデオロギー的な対立はなるべく回避するかたちで、各部門の協力関係について一定の示唆を行おうというのが本稿の目的である。そのために、以下では、まず、福祉国家が戦後成立し、1970年代に危機を迎えたことをまず押さえ、それに対応する形で福祉多元主義の議論が出てきたのを確認する。そしてそのような多元主義の議論には、右派と左派でそれぞれ大きく二つずつの立場があることを確認する。その上で、それらの考え方の相違を調停し、イデオロギー的な対立を乗り越えるために、どのような考え方で論じていくべきなのかを示していくことにする。

2. 福祉国家の成立と危機

戦後になって、多くの先進産業社会で福祉国家という体制が成立し、定着した。福祉国家と一言で言っても、実際の類型にはさまざまなものがあり、国によって成立の経緯も異なる (Goldthorpe 1984, Esping-Andersen 1990)。しかし、基本的には福祉国家とは、資本主義経済の枠組みは基本的に維持した上で、国家が積極的に社会保障に取り組むという体制であるといえる。そこには、経済活動の自由は基本的には望ましいものであるとしつつも、そこから生み出される不平等な分配状況にたいしては、公的な見地からは正が図られなければならない、という考えが背景にある。このような考え方を支えるものとして、ビヴァリッジ主義とケインズ主義を考えることができる。

1942年にイギリスで公開された政府白書『社会保険及び関連サービス』（通称、ビヴァリッジ報告）は、国家の役割として欠乏、疾病、無知、不潔、怠惰という五大悪の追放を掲げた。そのために、国家は国民の所得保障を行なうよう社会保険を実施する必要があると主張され、完全雇用を維持し、児童手当や包括的な保険医療サービスを行なう必要があると主張された。ここでは、市民の権利として自由権だけでなく、それに加えて、社会権も正当に認められなければならないとされているのである¹。つまり、国民には、国家から不当な干渉を受けないという自由権が保障されるだけでなく、五大悪から解放された生活を送るために、一定の活動を政府に要求する権利もまた、市民の権利として認められたのである。

しかし、このような政府の積極的な活動は、古典的な市民の自由を損なわせたりはしないのだろうか。そこで、有効な手段を与えてくれるのがケインズ主義である。ケインズ主義は周知の通り、資本主義経済を円滑に維持していくためには、政府が有効需要の創出をすべく一定の役割を担うべきだとする考え方である。そのための手段として、累進課税を含む課税政策、公共事業などを通じての財政政策、および利子率の操作のような金融政策など、一連の間接的な手段が取り上げられた。こうした手段によって、国家の市場への介入は、企業の経済活動の自由を大きく侵害することなく、社会権の実現を図ることができると考えられた。

このように、福祉国家においては、福祉の増進と資本主義の発展は正のスパイラルにあるものと捉えられた。資本主義の発展によって生じる諸々の問題点には、政府の手による福祉の提供で解決が図られる。そのためには政府に一定の財源が必要となるが、そのような財源はケインズ政策による有効需要の創出—経済発展によってまかなわれるものとされたのである。

このような福祉国家の枠組みをイデオロギー的に支えたのが、「戦後の合意」と呼ばれるものである。戦後すぐの先進産業社会においては、資本主義経済を維持しつつ国家が福祉の実現のために介入するという福祉国家の枠組みは、多くの階級間、党派間で、程度の差こそあれ、一致して支持されるようになってきた。したがって、労働者階級ももはや経済全体の社会化やプロレタリア独裁などは断念し、資本主義の枠内での交渉によって利害追求をはかる。資本家も公共的な事業主としての役割を意識し、労働条件の改善や完全雇用の維持に努める。こうした合意が戦後生じるようになった。経済成長が持続し、パイの拡大によって各階級が

利害対立を先鋭化させることがない限り、このような合意は基本的に維持されていった。

しかし、このような状況は1970年代にはいつて転換する。この時期になると、持続した経済成長は影を潜め、インフレが不況を同時に伴うスタグフレーションが多くで発生した。また、多くの国々で学生運動をはじめとする反体制運動が湧き起り、戦後の政治経済体制に対する「正統性の危機」（Habermas 1968）も指摘されるようになった。こうした状況のもとでは、戦後の合意も失われるようになる。左右の両方から、福祉国家が批判にさらされるようになった。これがいわゆる「福祉国家の危機」論である。

福祉国家の危機といわれるものに対しては、大きく整理して、（1）財政的限界と（2）介入主義的限界が指摘できる。

まず、財政的限界であるが、これは右派の立場から盛んに指摘された。福祉国家は人々に一定水準以上の生活を送ることができるようにさまざまな給付を行なう。しかし、現在では福祉は行き過ぎであり、人々に経済の実勢にそぐわないような過大な期待を生み出してしまっている。そのことがインフレの一因にもなっていると考えられる。また、福祉の給付には一定の財源が必要であるが、低成長下では、そのような財源は確保できない。むしろ福祉へのぶら下がり、民間の活力を奪い、低成長の要因となってしまう。したがって、政府は福祉の給付から手を引き、人々の自助努力を引き出すことによって、経済的な危機を乗り越えるべきだと右派は主張する。こうした点から、右派は福祉国家の財政的限界を声高に主張してきた。これにたいして、左派は財政的な危機はそれほど深刻なものではないと考えている。左派が懸念することは、むしろ、そのような財政危機の主張が、安易に福祉切り捨てへとつながっていくような事態であるといえる（Walker 1984）。

第二に、福祉国家のもつ介入主義的限界であるが、これにたいしては、左右から批判が投げかけられた。福祉国家では、福祉の給付は国家や市町村の公務員によって担われることになる。そのような給付システムは往々にして硬直的で官僚主義的なものになりやすい。とくに、1980年代以降、高齢化の進展や家族形態の変化によってライフスタイルも大きく変わり、ニーズも多様化してきた。こうしたことに対して、既存の福祉国家の枠組みは柔軟に対応できなくなっている。そのような指摘が左右の両方からなされるようになった。

そしてこのような事態に対して、左派が主張するのは、公的部門をより一層分権化し、意志決定への参加を拡大し、民主主義をより一層徹底させるべきだということである。人々のより多様で柔軟な参加形態を実現することによって、官僚に民主的なコントロールを及ぼし、硬直的な福祉給付をより実態に即したものへと改善する事ができる、というのが左派の考え方である。

それにたいして、右派は公的部門の改善というよりは、公的部門そのものが福祉供給の場から撤退することを主張する。右派の考えでは、公的部門は福祉供給に関して柔軟性を欠くという原理的な欠陥を持っている。したがって、より柔軟な供給を図るならば、むしろ公的部門自身が福祉の場から撤退し、民間の自由な活動に任せることが必要だと考えるのである。

しかし、いずれにせよ、福祉国家の介入主義的限界は、左右両派から指摘されるようになった。

3. 福祉多元主義の誕生

以上のような「福祉国家の危機」論に対応する形で、1980年代以降、「福祉多元主義」が大きく取り沙汰されるようになってきた²。

福祉多元主義とは、ごく形式的には、福祉の供給は国家だけに担われるわけではない、という事実の指摘としてとらえることができる。福祉多元主義によれば、国家のほかにも、家族や親族、仲間などのインフォーマル部門、企業などの営利部門、そしてボランティアなどの民間非営利部門が、福祉の一端を現実には担っていると考えられる。

しかし、通常はそのような事実の指摘にとどまらず、福祉多元主義ということで、「国家の役割を従来よりも縮小させるべきだ」という規範的な主張がなされる。福祉国家が危機を迎えるようになったのも、国家だけが福祉を担うと考えられていたからであり、そのような状況を改善するためには、国家だけでなくほかの部門の働きも考慮に入れて、望ましいバランスを考えなければならない、というわけである。そのために、従来よりも国家の役割を縮小すべきだというのが福祉多元論の主張である。

国家だけが福祉を担うことの弊害としては、先述したように、介入主義的限界と財政的限界が指摘される。介入的限界とは、国家による福祉の提供が硬直的であり、人々の幅広いニーズに柔軟に応えることができなくなっているというものであるが、これにたいして福祉多元主義からは、「人々のニーズを最もよく充足することができるように福祉の諸部門間の最適なバランスを見出すべきである」と主張されることになる。

また、財政的限界に対しては、福祉多元主義は、一方では、営利部門が競争を行なうことによってより効率的な福祉供給を行なうようになることを目指す。そして他方では、人々の国家への依存心を少なくし、自助努力や相互支援の精神を高めることによって、ボランティア部門やインフォーマル部門などのより安価な供給部門の役割を増やしていくことを考える。

このような形で、福祉多元主義は国家中心的な福祉供給の考え方を見直そうとする。同様の考え方を示すものとして、「福祉の混合経済」、「福祉社会論」、「コミュニティケア」などの概念もしばしば用いられる。

しかし、福祉多元主義も福祉国家の危機に対応して出てきた議論であるため、やはりその内部で右派の立場と左派の立場を反映したものがそれぞれ考えられる。では、それが実際にどのようなものなのか、以下で検討していこう。

(1) 右派の福祉多元主義

まず、右派であるが、この立場は、基本的に国家の役割をできるだけ縮小し、それにかわって民間の活力や人々の自発的な連帯心が発揮されるようになることを期待している。つまり、「福祉供給や財源調達に伴う公的責任を縮小しサービスの市場化やインフォーマルな福祉活動の活性化を目指す」というのが右派の立場である。しかし、これも詳しく見ていくならば、更に二つの立場に分けることができる。一つは新保守主義であり、もう一つは新自由主義と

呼ぶことができる。この二つは多くの点で共通した主張を展開するが、他方で必ずしも両立しない部分も存在する³。

まず新保守主義であるが、この立場が福祉国家に反対するのは、国家の介入が効率の悪い福祉のシステムを生み出してしまうということよりもむしろ、それが道徳的な退廃をもたらすからである。新保守主義によれば、過度の福祉は、人々に国家への依存心を生じさせ、自己責任や勤勉といった美徳を失わせる。また、児童手当の給付など手厚い家族政策によって、離婚が増加し、シングルマザーも増大する。そうして、育児や老親の介護もおろそかになり、家族の絆が弱まってしまう。このような道徳的退廃が生じるため、国家の介入は抑制されなければならないというのが、新保守主義の考え方である。

新保守主義を支持する勢力としては、アメリカで妊娠中絶の禁止や公立学校での礼拝の導入を主張している宗教右派などが挙げられる。また、日本でも、日本型福祉社会論などは、新保守主義のニュアンスを帯びているといえる。日本型福祉社会論とは、日本では他の先進産業国と比較して家族が福祉を担う割合が圧倒的に高いという事実に着目し、これを日本の美点として捉えて、福祉を国家中心から家族中心へと転換しようとする議論である。ここでも、日本の伝統的価値観と国家の抑制とが主張されているという点で、新保守主義の特徴を帯びているといえる。

ところで新保守主義が復活を訴える伝統的な家族像とは、一定の性別役割分業を前提としている。それは、女性が専業主婦となって成人男性の扶養家族となり、家庭内でもっぱら育児や家事などの不払い労働にたずさわる、というものである。高齢者介護などインフォーマル部門での福祉供給も、もっぱら女性の役割とされる（介護のジェンダー化）。このような点で、新保守主義は必ずしも全面的な自由化を擁護しているわけではないということが理解できる。新保守主義が国家の家族領域への介入に反対するのは、自由化に力点があるのではなく、家族の新保守主義的な理想像を維持するためである。したがって、女性の社会進出を妨げているような障壁を撤廃しようというような自由化の動きに対しては、必ずしも積極的ではない。家族関係に対する規制的な立法にたいしても、必ずしも反対ではない。妊娠中絶の禁止、同性愛カップルの不承認などの新保守主義の主張も、このような文脈で理解することができる。

以上のように、新保守主義の主張は伝統的家族の復活を訴えるという点で、福祉の諸部門の中でもインフォーマル部門に関する主張に特徴があるといえる。しかしこれに対しては当然、アナクロニズムであるという批判が投げかけられる。こんにちでは女性の社会進出も進み、家族の形態も著しく変化してきている。また、高齢化も進み、高齢者の介護を家庭内の主婦の手だけではまかないきれなくなっている。そのような社会情勢の変化を客観的に把握することなく、伝統的な価値の復活を訴えているのは、アナクロニズムに過ぎないというのが、新保守主義に対してしばしば投げかけられる批判である。

では、新自由主義はどのような主張をしているのだろうか。これは新保守主義と同じく右派の立場に立ち、国家の介入に反対する立場を取りながらも、以下のような点で異なっている。まず、新自由主義のバックボーンには、ハイエクやフリードマンのような経済学

がある。ハイエクの主張には、自生的に生じた伝統を擁護する姿勢が見受けられるが、基本的にはこれらの立場は、かつての道徳的な個人像や家族像の復活を求めているという点よりも、民間企業の自由競争を通じての効率化、財政赤字やインフレの克服、消費者の選択の自由、リスクの自己負担などの点に力点がおかれている。

このように国家規制を撤廃し、民間企業の競争によって効率化を図ろうという新自由主義の考え方は、近年生じてきた脱組織資本主義化の流れに沿うものとして、一定の支持を得てきた。

ところで、脱組織資本主義とは次のようなものである (Pierson 1991=1996:124)。まず、サービス産業化が進んで、元来第二次産業を中心に結成されていた労働組合の組織率は落ち込む。そうして、労働者階級が持つとされた明確で集団的な利益も衰退してくる。資本の側でも組織的な提携が衰退してくる。また人々は豊かになり、労働者の多くは中産階級的な意識を持つようになる。こうして福祉の対象とならなくなった彼らは、介入主義的な国家にたいして反発⁴を覚えるようになる。こうして国家の権威は失墜する。このように、一定の利害や文化的価値を担った明確な集団が消失しつつある社会が、脱組織資本主義社会だといえる。

労組の組織率が落ち、大規模な圧力集団の存在が薄れてきた社会では、諸々の利害の調整はばらばらの個人が分散して参加しているような、脱中心的な市場を通じて行われざるを得ない。こうして、新自由主義の主張が一定の説得力をもつようになる。

したがって、新自由主義の主張は、懐古的だというよりはむしろ、脱組織化やグローバル化といった今後ますます進んでいく現象に対処していこうというものだといえる。この点で、新保守主義とは考え方が若干異なる。新自由主義は、新保守主義と異なって女性の社会進出に対しては、決して否定的ではない。現実の体制としては、アメリカが最もこのような状況に近い。すなわち、アメリカでは福祉の給付水準が低く、人々の自助努力に期待される部分が多いが、女性の社会進出は高く、賃労働と家庭内不払い労働という性別役割分業は、先進国の中では相対的に小さいといえる (武川1999:157)。

このように、新自由主義の主張は、福祉の諸部門の中でも、民間営利部門に力点が置かれており、民間企業の自由な競争と選択こそが、効率的な福祉供給のあり方をもたらすと考えられている。

しかし、このような考え方に対しては、効率重視の姿勢は本来の福祉の在り方に反するという批判がなされる。福祉供給とはニーズに基づくものでなくてはならない。しかし、市場では、切実なニーズを持っているものでも、十分な支払能力を持たないものに対しては、適切に福祉が供給されない。その結果は貧富の差の拡大や弱者切り捨てである。新自由主義はこのような危険性に対して十分な注意を払ってない、というのが批判の骨子である。

ところで、新自由主義にしても、新保守主義にしても、公的部門による福祉供給を削減しようという点では一致している。しかし、サッチャー政権やレーガン政権など、右派の考えに基づいて福祉削減を試みた政権においても、実際にはそれほど福祉予算は減っていないという興味深い事実がある。右派の政権でも、弱者を完全に切り捨てることはできず、そのような人々に対しては一定の福祉を提供する。しかし、それは選別主義的である。つまり、所

得審査（ミーンズテスト）をおこなって、最低限の生活水準に満たない人々にのみ選別的に必要な最小限の給付をするということになる。その一方で、右派のすすめる自由競争は勝者と敗者の区別を生み、確かに効率化が進んで多くの人々が豊かになるが、そのかげでは、一部の人に貧困が集中することになる。そのような人々に対してはやはり福祉の提供を行なう必要があるため、福祉予算はそれほど減らなくなるのである。そしてそのような福祉の給付に対しては、先述したように、新保守主義と新自由主義とでは姿勢が異なってくる。前者は、既婚者に対する優遇税制など家族単位で福祉政策が行なわれるのに対して、後者はより個人的な福祉政策が行われることになる。

ところで、これまでの政策面での実現という観点から福祉多元主義を見ていくならば、基本的には右派の主張が実現してきたといえる。1980年代以降の福祉国家の再編において、確かに予想されていたほど福祉国家の予算は削減されなかったが、これまでに生じた顕著な変化としては、ほとんどすべての福祉国家で「民営部門の急速な展開」（Johnson 1987=1993: 191）が生じたのを指摘することができる。従来どおりの福祉の供給では、経済の実態に見合った供給ができないため、やはり福祉ぶら下がりを含み、一定の自助努力に訴えなければいけないという考え方が、人々の間に浸透してきたといえる。所得の多寡に関係なく普遍主義的に福祉政策を行ってきたスウェーデンにおいても、年金改革などで選別主義的な要素が導入され始めたのも、そのような現われだと考えることができる。

（2）左派の福祉多元主義

右派の福祉多元主義が立脚していたのは、介入的な福祉国家よりも、自由市場や伝統的家族などのインフォーマルな部門の方が、調整能力の面ですぐれているという認識であった。経済の実勢から乖離した人々の欲求を修正するという面においても（福祉国家の財政的限界）、多様化した福祉ニーズを柔軟に満たしていくという面（介入主義的限界）においても、企業や伝統的家族の方がすぐれているということであった。

このように右派はニーズや需要を満たす調整機構の側面に焦点を当てる傾向にあり、特に新自由主義にはその傾向が強い。それに対して左派は、調整機構の問題よりもまず、満たされるべきニーズそのものに大きな変化が生じていることを強調する。左派の福祉多元主義の認識によれば、家族の形態が変化してきて、母子家庭やステップファミリー⁵なども例外ではなくなってきたこと、そして、人口構成が変化して、高齢者の割合が増えてきたことは、もはや動かし難い傾向である。こうした状況により、福祉のニーズも変化し、多様化してきている。

家族構成が変化してきたため、もはや従来の伝統的家族像を標準にした家族政策を行なうのでは、一部の児童に十分な福祉が行きわたらなくなってしまう。児童福祉に関しては選別主義から普遍主義への移行が必要とされる。また、高齢化の進展によって、家族には能力を超えた介護負担が要求されることになる。これにたいしては、デイサービス、ショートステイなども含めたコミュニティケア⁶をすすめていって、家族の介護負担を軽減していかなければ

ばならない。このように、時代の変化に応じて新しいニーズが発生しており、それを満たしていくためには、従来の福祉国家には限界がある。しかしそれだけではなく、新保守主義の考えるような伝統的家族にも、やはり限界がある、というのが左派の立場である。

では、このようなニーズの変化に対して、どのような機構が十分な対応をできるのだろうか。ここで左派が着目するのは、つぎのような動きである。それは、人々の中に「自ら責任を取り行動する市民」という意識が広がってきたということである。これまでの市民はもっぱら受益者としての態度に終始していた。つまり、公権力が自分たちに奉仕するという構造を前提としたうえで、その実施の仕方を批判し、問題を提起するということに終始してきたといえる。しかし、近年では、セルフヘルプグループ、ワーカーズコレクティブ、ボランティア団体、NPO など、自ら行動する市民の団体が増加してきている。みずからが責任とリスクを取り、ルールを作り、時には妥協しながらものごとを主体的にすすめていくという動きが市民に生れてきたといえる。こうした動きを背景に、より迅速に敏感に住民のニーズに応える福祉供給のより参加的な形態を実現しようというのが、左派からの福祉多元主義だといえる。

このように、左派はあくまで政治の中で福祉供給の改善というものを考えている。右派の場合には、民間企業や家族など政治とは別の領域にある集団によって、福祉供給が担われるのが望ましいと考えられた。しかし、このような考え方は、左派の立場からは、福祉における政治の役割を曖昧にしていると考えられる。右派が企業や家族の意義を強調するのは政府の財源節約のためであるというのが、左派の見方であり、もっぱらそのような観点から福祉がとらえられることを左派は危惧する (Walker 1984)。

それにたいして左派は、民営化の推進よりも、政治を分権化し参加を促進することの方が、従来の福祉国家が陥っていた硬直性を改善するのに有効だと考えている。左派がボランティアなどの民間非営利部門の役割に期待するのも、それが単に国家による福祉供給を部分的に肩代わりするからではない。ボランティア団体には、弱者の意見を代弁し、政治的意思形成へと媒介するというアドヴォカシー (advocacy) の役割も考えられるのであり、このような政治との関わりを左派は重視しているといえる。そして、政治の側からは、そのような弱者やサービス受給者の声を幅広く取り上げるために、機構を改革し、分権化を促進することが、左派の立場から要請されることになる。

ところで、このような左派の立場にも、やはり大きく二つのものを考えることができる。一つは国家の役割を重視する伝統的な社会民主主義の立場であり、もう一つは、国家の役割に対してラディカルに疑問を投げかける新左翼の立場である。このような立場の差は、福祉国家の成り立ちをどのように理解するかによって、明確にすることが出来る。

社会民主主義の立場は、福祉国家とは、労働者が労働運動や議会制民主主義を通じて圧力をかけ、資本主義社会を改善していくことによって勝ち取られてきたものだと考える。福祉国家とは、経済を社会的にコントロールするための体制であり、そのような体制の中で労働者の権利拡大、労働力の脱商品化が実現される。福祉国家とは従来の資本主義に対して、社会主義の方向へと一歩前進したものとして捉えるのが、社会民主主義の立場である。

これにたいして、新左翼は福祉国家は妥協の産物であると考ええる。福祉国家の諸々の制度

は、決して労働者の困窮を和らげることに主たる目標があったのではなく、むしろ保守的な支配層が自分たちの支配を維持するために、一定の譲歩をしたものなのだというのが、新左翼の捉え方である。そして、実際には福祉国家のもとで労働者たちは自らのが福祉を管理する力を衰えさせてしまったのだと捉えられる。

実際の福祉国家には、両方の側面が確認できるだろう。一方では、福祉国家の存在が、保守的な体制の持続に力を貸したことは否定できない。しかし他方で、労働者が単なるガス抜き以上の権利を獲得してきたことも否定できないだろう。福祉国家とは一つの要因によって生じてきたものではなく、多種多様な力学の合成として誕生したもののだといえる。いわゆる「戦後の合意」というのも、このような事態をあらわしているもののだといえる。実際に福祉国家には多様な類型があり、あるものは保守主義によって主導された側面が強く、またあるものは労働運動の高まりによって獲得された側面が強い。前者の例としてはドイツが、後者の例としてはスウェーデンが典型的なもののだといえるだろう。

しかし、福祉国家の捉え方については、社会民主主義と新左翼の間で違いがあるのは事実であり、そのために福祉の各部門の役割についても、期待するところが両者の間で異なってくる。

社会民主主義者は、福祉多元主義の中でも国家や計画の役割をある程度重視する。このような公的部門は、資本主義経済を民主的にコントロールするための機構として、重要な役割を持っているというのが、社会民主主義者の認識である。したがって、社会民主主義者にとって公的部門は階級支配の道具として意義を一切否定されるようなものではなく、ある程度公的な見地から福祉の責任ある供給を行うものだとされる。そのため、フェビアン主義者をはじめ、社会民主主義者の中には、ボランティア部門についてその限界を指摘する議論も多い。

というのは、ボランティアはひとびとの自発的な参加に依存するため、気まぐれに左右されることも多く、責任ある福祉供給がなされるとは限らないからである。それにたいして、国家こそが責任ある福祉の実施をなす機関だと位置づけられる。そこで、社会民主主義者が主張するのは、ボランティア部門とか、あるいはセルフヘルプグループなどのインフォーマル部門に対しても、国家が財源やその他の面で一定の支援を行っていくことである。このように、公的部門に一定の意義を認めようとするのが社会民主主義の立場だといえる。

しかし、社会民主主義に対しては、国家の果たすべき役割はどのようにして理論的に根拠づけるべきなのか、という点でしばしば疑問が投げかけられる。フェビアン主義のように漸進的に資本主義の改良を目指すタイプの社会主義は、現実的である一方で、理論的に明晰ではないとの批判にさらされやすい。それにたいして、新左翼はより理論的な見地から主張を行っている。

新左翼の背景には、国家の死滅というマルクス主義の理論がある考えられる。それは、生産手段が社会的に所有されるようになると、人が人を支配・管理するという必要性はなくなり、強制装置としての国家は死滅するというものである。したがって、新左翼は、明確な機構を持ち、人々を支配管理することにつながるような一切のものに対して、警戒の念を抱く。福祉国家による所得の再分配についても、先述のように、支配体制からの懐柔策として捉え

られるのである。

このような見方は、ボランティア部門に対しても例外ではない。ボランティアは、歴史上、常に肯定的に評価されてきたわけではない。労働争議が盛んだった頃には、経営者側はスト破りのために、ボランティア労働者を利用したという事例が数多く認められる。そして現在でも、福祉供給にボランティア部門の意義を強調することは、国家の負担を和らげ、国家によるより効果的な支配をもたらすのではないかと、という議論がある（中野 1999）。自発的に福祉供給を担う人々というのは、支配にとって都合のよい従順な人々かもしれないというわけである。このように、新左翼は、ボランティア部門に対しても警戒の念を緩めない。結局新左翼が期待するのは、明確な形を持っていないが、たえず社会に対するプロテストの可能性を湛えているような、そういった社会運動の形態である。

このような新左翼の姿勢は、批判理論としては徹底しているかもしれないが、現実には今ある可処分財をどのように分配するべきか、という点に関して、それほど明確な解答を提供するわけではない。実現可能性という点で難点があり、福祉の諸部門の間でどのようにバランスを取るか、という問題に対しては、十分な解答をすることができないといえる。

4. 多元主義のバランスを求めて

福祉多元主義に関しては、以上のように思想的にはいくつかの考え方が存在する。そして一見すると、新保守主義と新左翼とでは、イデオロギー的な相違が激しく、そもそも調停不可能ではないかと思われるかもしれない。しかし、福祉多元主義という考え方自体が、それぞれの部門のよい点を発揮し、悪い点を補いあうことで、出来るだけ望ましい福祉の実現を達成しようという、現実的、協調的な考え方に基づくものであることを考えるならば、われわれはいたずらにイデオロギー対立に拘泥すべきではないだろう。われわれは、価値観の違いだと切り捨てる前に、それは果たして本当に価値観の違いなのか問いなおす必要があるだろう。そして、その多くは、価値観そのものの違いというよりは、手段的なものに対する考え方の違いに解消することが出来るのではないかと、というのが筆者の考えである。

そもそも福祉にかんして、次のように考えることは、比較的異なるイデオロギー的立場の人たちにも等しく受け入れやすいものと考えられる。それは、「個々人は自分の欲望に適度な自制心を働かすべきであり、国家への依存を抑制し、自助努力を働かせなければならない。しかし、それだけでは解消することの出来ない不遇な境遇にいる人々が存在する。そのような人々に対しては、いたずらに劣等感を植え付けるような福祉給付の仕方ではなく、本人が発揮できないでいた人間としての能力を十分に発揮できるようにするための社会的な投資として、福祉供給を行わなければならない。」というものである。

もし頑迷なイデオロギーを排除するならば、このような理想は、比較的多くの立場の人たちが共有できると思われる。ここで、頑迷なイデオロギー的な立場とは次のようなものである。それは、たとえば右派ならば、たとえ必要な福祉の供給であっても、家族ではなく国家が供給する限り、人々の自助努力を損ねたり効率を妨げたりするものとして、否定的に見よ

うとする考え方である。また左派ならば、福祉の給付が同時に民間企業の利益につながる限り、所詮それは既存の支配体制による懐柔策に過ぎないとして否定的に見ようとするような考え方である。しかし、支配階級の利益が問題なのは、支配階級が過度の力をもつようになって他の人々の利害を無視した行為を行う危険性があるからであって、決して支配階級に利益があること自体が問題なわけではないはずである。支配階級の利益が、他の人々の不利益よりもむしろ利益に多くつながる限り、それはむしろ積極的に擁護してもよいものだといえる。したがって、現実的に福祉多元主義のあり方を考えるならば、このような考え方を排除してもそれほど差し支えないように思われる。

右派と左派で意見の相違が見られるのは、むしろもっと手段上の問題であると考えられる。それは、福祉が本当に必要な人とそうでない人とを区別するのに、所得審査など対象者にスティグマを与えるような方法をとることなしに、区別することが出来ないという問題である。また、似たような問題であるが、福祉を受けることによってそれをもとにより価値ある生活を追及しようとする人々と、福祉に依存しつづけることで安易な生活を送ろうとしている人々とを区別するのが難しいという問題もある。こうした問題を解決する手段が乏しいために、右派と左派の対立が生じるのだと考えられる。

右派にとっては、スティグマを回避することよりも、本当に福祉を受ける必要がある人を選別することのほうが重大だと考えられる。そして、自助努力は、本人がやる気を出さざるを得ないような厳しい状況に追い込まれることによってはじめて発揮されるのであり、いたずらに手厚く人々を支援することは、自助努力を引き出すというよりもむしろ、甘えや依存心をもたらしとされるのである。左派はこれとは逆の考え方をとる。スティグマの回避の方がより重要であるし、公的な支援こそが人々の能力発揮につながると考えられるのである。

では、このような対立は調停不能なものなのだろうか。調停可能である限り、深刻な価値対立は回避できる。そして、福祉多元主義の考え方は、そのように価値対立を手段上の問題へと解消するための重要な意味を持っているというのが筆者の考えである。

福祉多元主義は先述のように、公的部門、営利部門、インフォーマル部門、民間非営利部門（ボランティア部門）の四つの部門を効果的に組み合わせようというものであった。ここで、スティグマを回避しつつ、必要な福祉を供給するのに比較的適している部門といえば、ボランティア部門やインフォーマル部門である。ボランティア部門といっても、公益法人などのような大規模で管理スタッフをそろえたものよりもむしろ、セルフヘルプグループに近いような集団がこれにあたる。それはいわばボランティア・インフォーマル部門であり、家族よりは広い範囲で、地域に根ざした集団であるといえる。このような集団は、自発心に基づいて福祉の供給を行うため、いたずらにスティグマを与えることなく、ニーズに応じた柔軟な供給を行うことが出来る。

しかし、このような部門も必ずしも十分なものだとはいえない。というのは、組織としてあまりに脆弱なものだからである。人々の自発心は移ろいやすい。そして、民間企業や公的部門のように、明確な組織があり、一定の収入が維持されているわけでもない。こうした点があるために、ここで述べたようなボランティア・インフォーマル部門は、脆弱さをぬぐえな

いのである。したがって、われわれとしては、少しでもこのような部門が存続しえるような環境整備を考えていかなければならないだろう。

そこで、営利部門や公的部門のあり方が重要な問題となってくる。というのは、ボランティア・インフォーマル部門は市場と公的部門の間にあって、それらのあり方によって存続が左右されるような存在だからである。ボランティア・インフォーマル部門が市場と関連するのは、公的部門が民間への介入を控えるほど、市場もボランティア・インフォーマル部門も発達するという傾向があるからである。これは、国家の手による福祉が手厚いスウェーデンでは、ボランティア団体の働きが少なく、国家の介入が少ないアメリカやイギリスでは多くのボランティア団体（大規模なものも含む）が発達していることから、確認することが出来る。このように、企業とボランティア・インフォーマル部門とは、発達の条件をある程度同じくするといえる。しかし、市場が短期的利益に終始するようになるほど、福祉の供給は実際のニーズから離れていく。そうすると、営利部門は発達するかわりに、その陰でボランティア・インフォーマル部門は圧迫されていく。

また、ボランティア・インフォーマル部門と公的部門は次のような関係にある。公的部門で働く人々は、自らの福祉供給の実績に応じて給与が支払われるわけではない。その意味で、労働のインセンティブはそれほど明確に働いているわけではない。しかし、それにもかかわらず、一定の労働水準が維持できるのは、福祉の供給がある程度職業威信に基づいているからである。つまり、公的部門が福祉の供給において適切な働きをしていないという、一般の人々からの批判は、そのような職業威信を揺るがす可能性がある。公的部門で働く人々はそのような評価を避けようと、一定の努力を講じることになる。

このことは逆に見れば、公的部門にはそのような象徴的な作用を持っているということである。公的部門が福祉に携わるということは、たんに福祉供給の水準を一定のものへと到達させるといふことにとどまらず、福祉を重視するということがその社会にとって重要な意義を持っているのだという、人々の意識を呼び起こす効果を持っているのである。そして、このような意識の存在はボランティア・インフォーマル部門において、人々が自発心を発揮させる際の大きな資源となる。この意味で、公的部門の発達はボランティア・インフォーマル部門にとっても重要な意味を持つのである。しかし、公的部門が硬直化し、官僚制化を強めるにつれて、公的部門の介入はボランティア・インフォーマル部門にとって望ましくない効果をもたらすことになる。ボランティア・インフォーマル部門が働かすべき、多様なニーズへの柔軟な対応という作用を公的部門が押しつぶすことになるのである。

このように、ボランティア・インフォーマル部門は公的部門と営利部門に挟まれて、促進されたり、阻害されたりしている。そのような条件がどのようなものなのかをより精緻に特定し、ボランティア・インフォーマル部門がより大きく発達していけるような対策を講じていくことが、本当の意味で福祉多元主義を促進していくことなのではないだろうか。今後の努力が待たれる。

- 1 同様の考えは、T.H. マーシャルの市民権の理解においても示されている (Marshall & Bottomore 1992)。マーシャルもピヴァリッジも、自由権を社会権よりも中心的な権利として考えていた。したがって、最低水準以上に政府が人びとの生活保障しようと試みるのは、不当かつ過剰な私生活への国家介入であると考えた。
- 2 福祉多元主義の考え方を明らかにしたものとしては、イギリスで1978年に発表されたウルフェンデン報告をあげることができる。報告の正式名称は『民間非営利組織の未来』というものであり、福祉の四つの部門の中でも、民間非営利部門に重点が置かれた。
- 3 King, Desmond 1987 *The New Right: Politics, Market and Citizenship*, Macmillan. pp. 7-27.
- 4 左派の人々にもまた、福祉国家に反発を感じる人々がいる。しかしそれは、豊かになって福祉の受益者から外れるようになったからではなく、また別の原因がある。それは、彼らが豊かになろうがなるまいが、彼らにとって福祉国家とは労働を資本の立場からアメを与えて統制するものだと思えるのであり、それにたいして彼らは反発をおぼえるのである。
- 5 配偶者の連れ子との親子関係など、実際の血のつながりのない親子関係を指す。離婚や再婚の増加で、このような家族形態が増加している。
- 6 コミュニティケアという用語は多様な文脈で語られている。まず第一に、地域担当の行政職員によるケア、あるいは「有給の専門ワーカーによるコミュニティにおけるケア」という意味で語られることがある。しかし第二に、実際に行われているコミュニティケアの形態としては「専門職者による援助を受けない中での家族によるケア」が支配的である。新保守主義の文脈からは、このような意味でコミュニティケアが語られることが多い。つまり、コミュニティケア=家族ケア=女性によるケア、という等式がここで成り立っている。そして第三に、施設ケアとの対照でコミュニティケアが論じられることがある。つまり、施設ケアに対しては、不十分なサービスや高コストに対する不満があり、それにたいしては在宅ケアの方が望ましいという意味でコミュニティケアという語が用いられることがある。
- 7 もちろん、根底的に解消することの出来ない、価値観の違いが残ることも否定はできない。

参考文献

文献

- Cochrane, Alan & John Clarke (ed.) 1993 *Comparing Welfare States: Britain in International Context*, The Open University Press.
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- 藤村正之 1999 『福祉国家の再編成—「分権化」と「民営化」をめぐる日本の動態』東京大学出版会。
- Goldthorpe, John E. (ed) 1984 *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Clarendon Press. =1987 稲上毅・下平好博・武川正吾・平岡公一訳『収斂の終焉』有信堂高文社。
- Hedley, Rodney & Justin Davis Smith 1992 *Volunteering and Society: Principles and Practice*, Bedford Square Press. =1993 小田兼三・野上文夫訳『市民生活とボランティア—ヨーロッパの現実』新教出版社。
- Johnson, Norman 1981 *Voluntary Social Services*, Blackwell & Robertson. =1989 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動—その歴史と現状』全国社会福祉協議会。
- Johnson, Norman 1987 *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Wheatsheaf Books, =1993 青木郁夫／山本隆訳『福祉国家のゆくえ—福祉多元主義の諸問題』法律文化社。
- The Joseph Rowntree Memorial Trust and the Carnegie United Kingdom Trust 1978 *The Future of voluntary organisations: report of the Wolfenden Committee*, Croom Helm.

- King, Desmond S. 1987 *The New Right: Politics, Markets and Citizenship*, Macmillan Education.
- Marshall, Thomas Humphrey & Thomas Burton Bottomore 1992 *Citizenship and Social Class*, Pluto Press.
=1993 岩崎信彦, 中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級—近現代を総括するマニフェスト』法律文化社。
- 宮本太郎 1999 『福祉国家という戦略—スウェーデンモデルの政治経済学—』法律文化社。
- 中野敏男 1999 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』vol. 27-5, 72-93頁。
- Pierson, Christopher 1991 *Beyond the Welfare State?*, Basil Blackwell. =1996 田中浩他訳『曲がり角にきた福祉国家—福祉の新政治経済学』未来社。
- Robson, William Alexander 1976 *Welfare State and Welfare Society*. =1980 辻清明, 星野信也訳『福祉国家と福祉社会—幻想と現実』東京大学出版会。
- Salamon, Lester 1997 *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroad*, The Nathan Cummings Foundation. =1999 山内直人訳『NPO 最前線—岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店。
- 武川正吾 1992 『福祉国家と市民社会—イギリスの高齢者福祉』法律文化社。
- 武川正吾 1999 『社会政策のなかの現代—福祉国家と福祉社会』東京大学出版会。
- 田中尚輝 1998 『ボランティアの時代—NPO が社会を変える』岩波書店。
- Walker, Alan 1984 *Social Planning, A Strategy for Socialist Welfare*, Basil Blackwell. =1995 青木郁夫・山本隆訳『ソーシャルプランニング—福祉改革の代替戦略』光生館。

(2000.12.19受理)